Deutscher Bundestag

Drucksache 18/8430

18. Wahlperiode

11.05.2016

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Menschenrechte und humanitäre Hilfe (17. Ausschuss)

zu dem Antrag der Abgeordneten Dr. Frithjof Schmidt, Claudia Roth (Augsburg), Omid Nouripour, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/6772 –

Interministerielle Zusammenarbeit bei der Bewältigung der Fluchtkrise in Drittstaaten verbessern

A. Problem

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hebt in ihrem Antrag die durch Flucht und Vertreibung bedingten aktuellen Herausforderungen hervor, die neue Ansätze und verstärkte Kooperation zwischen Gebern, Aufnahmeländern, humanitären und Entwicklungsorganisationen sowie der Zivilgesellschaft und nicht zuletzt den Betroffenen selbst erfordern. Nach wie vor gelinge es Hilfsorganisationen kaum, die Grundversorgung der Flüchtenden zu gewährleisten. In den Nachbarländern der Konfliktherde seien Infrastrukturen und Aufnahmekapazitäten überstrapaziert. Während der Bedarf für humanitäre Hilfe für die Flüchtlinge selbst kontinuierlich steige, würden vielerorts längerfristige Strukturanpassungsmaßnahmen immer bedeutsamer, um die Resilienz der aufnehmenden Länder und Gemeinden zu stärken und damit auch den ankommenden Flüchtlingen bessere Lebensbedingungen zu ermöglichen. Dabei müssten auch menschenrechtliche Aspekte berücksichtigt werden, insbesondere was die rechtliche Stellung und Absicherung der Flüchtlinge angehe.

Der Deutsche Bundestag soll deshalb die Bundesregierung auffordern,

– aufgrund des enormen Anstiegs von humanitären Flüchtlingskrisen überall auf der Welt die Abstimmung zwischen dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) und dem Auswärtigen Amt (AA) bei der Unterstützung von Drittstaaten bei der humanitären Bewältigung der Fluchtkrise zu stärken und alle bestehenden Instrumente, insbesondere bei der Zusammenarbeit im Bereich des Übergangs von der humanitären Hilfe zur langfristigen Entwicklungszusammenarbeit besser aufeinander abzustimmen;

- auf Regierungsebene eine Task Force von AA und BMZ zur Unterstützung von Drittstaaten bei der humanitären Bewältigung der Fluchtkrise einzurichten und diese mit entsprechenden Mitteln auszustatten;
- einen ganzheitlichen Ansatz der deutschen humanitären Hilfe zu gewährleisten und dementsprechend ein ressortübergreifendes und umfassendes Konzept für die humanitären Instrumente vorzulegen;
- dabei sicherzustellen, dass das BMZ transparenter darstellt, wie die Mittel für die Übergangshilfe und die Sonderinitiativen genau eingesetzt werden;
- dafür Sorge zu tragen, dass die Mittel, die für die Bewältigung der Flüchtlingskrise in Drittstaaten bereitgestellt werden, vorhersehbarer, besser planbar und leichter zugänglich werden, sowie
- eine bessere Abstimmung innerhalb der betroffenen Botschaften vor Ort sicherzustellen, so dass alle Angehörigen einer deutschen Auslandsvertretung als Vertreter der Bundesregierung und nicht eines einzelnen Ressorts auftreten.

B. Lösung

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Annahme des Antrags.

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Antrag auf Drucksache 18/6772 abzulehnen.

Berlin, den 11. Mai 2016

Der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe

Michael Brand
Vorsitzender

Frank Heinrich (Chemnitz)
Berichterstatter

Gabriela Heinrich
Berichterstatterin

Annette Groth
Berichterstatterin

Omid Nouripour
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Frank Heinrich (Chemnitz), Gabriela Heinrich, Annette Groth und Omid Nouripour

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat den Antrag auf **Drucksache 18/6772** in seiner 140. Sitzung am 26. November 2015 erstmals beraten und an den Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe zur federführenden Beratung sowie an den Auswärtigen Ausschuss, den Haushaltsausschuss und den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung zur Mitberatung überwiesen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hebt in ihrem Antrag hervor, dass die aktuellen Herausforderungen durch Flucht und Vertreibung neue Ansätze und verstärkte Kooperation zwischen Gebern, Aufnahmeländern, humanitären und Entwicklungsorganisationen sowie der Zivilgesellschaft und nicht zuletzt den Betroffenen selbst erfordern. Nach wie vor gelinge es Hilfsorganisationen kaum, die Grundversorgung der Flüchtenden zu gewährleisten. In den Nachbarländern der Konfliktherde seien Infrastrukturen und Aufnahmekapazitäten überstrapaziert. Während der Bedarf für humanitäre Hilfe für die Flüchtlinge selbst kontinuierlich steige, würden vielerorts längerfristige Strukturanpassungsmaßnahmen immer bedeutsamer, um die Resilienz der aufnehmenden Länder und Gemeinden zu stärken und damit auch den ankommenden Flüchtlingen bessere Lebensbedingungen zu ermöglichen. Dabei müssten auch menschenrechtliche Aspekte berücksichtigt werden, insbesondere was die rechtliche Stellung und Absicherung der Flüchtlinge angehe.

Die internationalen Geber müssten daher ihre Anstrengungen zur Unterstützung der Länder, die die Großzahl der Flüchtlinge weltweit aufnehmen, intensivieren. Insbesondere die frühzeitige Verzahnung von humanitären mit längerfristigen strukturbildenden Maßnahmen sei für die Aufnahmeländer wesentlich. Dies spiegele sich auch in nationalen bzw. regionalen Planungsprozessen wider, wie zum Beispiel dem Jordan Response Plan oder dem Lebanon Crisis Response Plan, mit denen Maßnahmen, die der lokalen Bevölkerung zugutekommen, mit Maßnahmen für die ankommenden Flüchtlinge verknüpft werden.

Sie verweisen auf den Kabinettsbeschluss vom 7. Oktober 2015, der festgelegt hat, dass die Ressortverantwortung im Lenkungsausschuss „Bewältigung der Flüchtlingslage“ im Bereich „Internationale Migrations- und Fluchtursachen“ zwischen AA und BMZ geteilt werden. Das AA ist demnach zuständig für die Bereiche Stabilisierung, Zivile Krisenprävention und Humanitäre Hilfe, während das BMZ für Übergangshilfe und Entwicklungszusammenarbeit verantwortlich zeichnet.

Damit werde endlich eine zentrale und ressortübergreifende Koordinierung der Herausforderungen versucht. In der Vergangenheit habe die Koordinierung zwischen den verschiedenen Politikfeldern in großen Teilen versagt. Besonders deutlich werde das in der aktuellen Krise, insbesondere beim Übergang zwischen Humanitärer Hilfe, Übergangshilfe und Entwicklungszusammenarbeit.

Die Antragsteller verweisen darauf, dass es beim Übergang von Sofort- und Nothilfe zu langfristiger Entwicklungszusammenarbeit, immer wieder zu Koordinierungsproblemen komme, da die Instrumente in der Praxis nur schwer voreinander zu trennen seien und sinnvollerweise teils gleichzeitig anlaufen müssten. Dabei werde von einem Kontiguum (Nachbarschaft) statt einem Kontinuum der verschiedenen Instrumente ausgegangen, die jedoch unterschiedlichen Prinzipien und Logiken folgten. Dies werde deutlich etwa bei den derzeit entstehenden „neuen Städten“, Flüchtlingslager, die bereits wie auf Dauer angelegte Städte konzipiert werden müssten.

Flüchtlingslager wie Zaatari in Jordanien mit fast einhunderttausend Einwohnern würden viele Jahrzehnte bestehen bleiben und bräuchten bereits von Anfang an eine sehr langfristige Planung und Abstimmung der Vielzahl vor Ort engagierter bi- und multilateraler Geber sowie der Institutionen der Partnerländer. Bereits in der Phase der unmittelbaren Nothilfe müssten langfristige Planungen etwa für Infrastrukturen wie Schulen, Drainagesysteme oder Verkehrssysteme mit den humanitären Maßnahmen verschränkt werden.

Die Antragsteller verweisen auf die Gemeinschaftsevaluierung von BMZ und AA „Die deutsche humanitäre Hilfe im Ausland“ von 2011, die zu dem Ergebnis gekommen sei, dass ein „Anschluss der Soforthilfe an die Übergangshilfe und der Übergangshilfe an die EZ bisher nur unzureichend“ funktioniere.

Auch der DAC Peer Review von 2010 sei zu dem Schluss gekommen, dass Probleme beim Schnittstellenmanagement mit Ressortstreitigkeiten statt einem konzertierten „Ziehen an einem Strang“ fortbestehen würden. Infolge der in 2012 in Kraft gesetzten Vereinbarung über die Aufgabenteilung sei die Abgrenzung zwar klarer gezogen das AA habe für sein Ressort ein Konzept für die Humanitäre Hilfe eingeführt, ein ressortübergreifendes Konzept mit einem Whole-of-Government-Ansatz liege jedoch bis heute nicht vor. Dementsprechend habe auch der Dachverband der entwicklungspolitischen Nichtregierungsorganisationen Venro davor gewarnt, dass durch Neustrukturierung der Instrumente die bisherige Schnittstellenproblematik lediglich verschoben werde. Dies bestätige nun auch der „DAC-Prüfbericht über die Entwicklungszusammenarbeit: Deutschland 2015“ der OECD, der die Bundesregierung für mangelnde Klarheit bei der Übergangsphase kritisiert, insbesondere, da „die Instrumente und Partnerschaften, auf denen sie basiert, nicht eindeutig dargelegt werden“. Zusammenfassend heiße es im Bericht: „Die fehlende Klarheit im Hinblick auf die Übergangsstrategie des BMZ schränkt Deutschlands Möglichkeiten ein, ganzheitliche Reaktionen auf anhaltende Krisen und Übergangssituationen systematisch zu unterstützen“ (S. 87). Es werde deutlich, dass, so lange die beiden Häuser jeweils für ihre Instrumente eigene Strategien vorlegen, ein reibungsloser Übergang nicht gegeben sein kann.

Die Bundesregierung müsse hier mit gutem Beispiel vorangehen und zumindest die regierungsinterne Abstimmung deutlich besser als bisher koordinieren. Dazu gehöre auch ein von der jeweiligen deutschen Auslandsvertretung vor Ort koordinierter kohärenter Auftritt der Bundesregierung gegenüber den Partnerländern und den anderen Gebern. Alle Angehörigen einer deutschen Auslandsvertretung müssten als Vertreter der Bundesregierung und nicht etwa eines einzelnen Ressorts auftreten. Einem kohärenten Auftritt ebenso nicht dienlich sei die Tatsache, dass mit zahlreichen Partnerländern entwicklungspolitische Regierungsverhandlungen geführt würden, die lediglich die aus dem BMZ-Haushalt stammenden Mittel beträfen, ohne dass die Mittel und Maßnahmen anderer Häuser wie des BMWi, des BMELV oder des BMUB mit einbezogen würden. Auch würden die Botschaften immer wieder nicht von Aktivitäten anderer Ministerien in den Ländern informiert. Mit einem solchen Ansatz werde die Inkohärenz des Handelns der Bundesregierung auch nach außen sichtbar und beeinträchtige Effektivität und Effizienz des Einsatzes deutscher Mittel.

Aufgrund der aktuellen Krisensituation sowie des damit verbundenen stark gestiegenen Mittelbedarfs und des Anstiegs der Mittel in den Einzelplänen des AA und des BMZ sei die dringend notwendig, die Abstimmung zwischen den Ressorts und durch eine kohärente Vergabe zu verbessern. Auf diese Weise werde nicht nur die Verständigung auf gemeinsam für relevant erachtete Projekte vorangetrieben, sondern es könne sich auch von vornherein auf ein sinnhaftes Ineinandergreifen des Engagements der verschiedenen Ministerien verständigt werden.

Um die Abstimmungsschwierigkeiten von AA und BMZ in der Unterstützung von Staaten bei der Bewältigung der Versorgung von Flüchtlingen zu beheben, die Zusammenarbeit beider Bundesministerien zu stärken sowie um die starken Mittelaufwüchse besser zu koordinieren, soll der Deutsche Bundestag mit dem Haushalt 2016 eine Task Force zwischen beiden Bundesministerien zur Unterstützung von Drittstaaten bei der humanitären Bewältigung der Fluchtkrise einrichten. Dieses Gremium solle die Maßnahmen der Bundesregierung an der Schnittstelle von humanitärer Hilfe, Übergangshilfe und langfristigen Maßnahmen der Entwicklungszusammenarbeit besser koordinieren.

Der Deutsche Bundestag soll deshalb die Bundesregierung auffordern,

– aufgrund des enormen Anstiegs von humanitären Flüchtlingskrisen überall auf der Welt die Abstimmung zwischen dem BMZ und dem AA bei der Unterstützung von Drittstaaten bei der humanitären Bewältigung der Fluchtkrise zu stärken und alle bestehenden Instrumente, insbesondere bei der Zusammenarbeit im Bereich des Übergangs von der humanitären Hilfe zur langfristigen Entwicklungszusammenarbeit besser aufeinander abzustimmen;
– auf Regierungsebene eine Task Force von AA und BMZ zur Unterstützung von Drittstaaten bei der humanitären Bewältigung der Fluchtkrise einzurichten und diese mit entsprechenden Mitteln auszustatten;

- einen ganzheitlichen Ansatz der deutschen humanitären Hilfe zu gewährleisten und dementsprechend ein ressortübergreifendes und umfassendes Konzept für die humanitären Instrumente vorzulegen;
- dabei sicherzustellen, dass das BMZ transparenter darstellt, wie die Mittel für die Übergangshilfe und die Sonderinitiativen genau eingesetzt werden;
- dafür Sorge zu tragen, dass die Mittel, die für die Bewältigung der Flüchtlingskrise in Drittstaaten bereitgestellt werden, vorhersehbarer, besser planbar und leichter zugänglich werden, sowie eine
- bessere Abstimmung innerhalb der betroffenen Botschaften vor Ort sicherzustellen, so dass alle Angehörigen einer deutschen Auslandsvertretung als Vertreter der Bundesregierung und nicht eines einzelnen Ressorts auftreten.

III. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Auswärtige Ausschuss** hat den Antrag auf Drucksache 18/6772 in seiner 58. Sitzung am 16. Dezember 2015 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung.

Der **Haushaltsausschuss** hat den Antrag in seiner 74. Sitzung am 11. Mai 2016 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung.

Der **Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung** hat den Antrag in seiner 52. Sitzung am 27. Januar 2016 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe** hat den Antrag auf Drucksache 18/6772 in seiner 62. Sitzung am 11. Mai 2016 beraten. Er empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, den Antrag abzulehnen.

Berlin, den 11. Mai 2016

Frank Heinrich (Chemnitz)
Berichterstatter

Gabriela Heinrich
Berichterstatterin

Annette Groth
Berichterstatterin

Omid Nouripour
Berichterstatter



Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333